

EL SERVICIO ANDALUZ DE EMPLEO

JOSÉ L. LÁZARO SÁNCHEZ

*Profesor Asociado de Derecho del Trabajo y de la
Seguridad Social. Universidad de Huelva*

EXTRACTO

El presente artículo analiza la Ley 4/2002 del Parlamento de Andalucía, por la que se crea el Servicio Andaluz de Empleo (SAE). Dicho estudio se realiza situando esta Ley en el contexto de descentralización que en los últimos años está caracterizando a la intermediación pública en el mercado de trabajo. Como se expone, la decisión de organizar un servicio de empleo autonómico es consecuencia, entre otras razones, de las posibilidades que ofrece el actual marco jurídico de la colocación. Apoyándose en él, las Comunidades Autónomas empiezan a crear estructuras específicas a través de las que desarrollar labores de intermediación. Debido a ello, se realiza un breve recorrido por los principales hitos del proceso que ha derivado finalmente en la transferencia que la Administración Central ha efectuado de esta materia a las Comunidades Autónomas. Tras esta perspectiva, se entra en el análisis específico de su desarrollo en Andalucía, a través de dos referencias: el Servicio Andaluz de Colocación, precedente del actual SAE, y la citada Ley 4/2002.

ÍNDICE

1. Introducción

2. El proceso de descentralización de la actividad de colocación. 2.1. Las agencias de colocación autonómicas como origen del proceso. 2.2. La transferencia a las CCAA de la materia de empleo

3. Los antecedentes del SAE: el Servicio Andaluz de Colocación

4. La Ley 4/2002, de creación del Servicio Andaluz de Empleo

5. Conclusión

1. INTRODUCCIÓN

Hace ahora un año expresé mi extrañeza por el retraso que en Andalucía vivíamos respecto de la existencia de una estructura administrativa específica en materia de empleo, o para ser más exactos, de colocación o intermediación¹. La aprobación por el Parlamento de Andalucía de la Ley 4/2002, de 16 de diciembre, de creación del Servicio Andaluz de Empleo² pone fin, en parte, a tal situación. Y digo en parte por cuanto, como comentaba entonces, la demora de nuestra Comunidad Autónoma en este terreno se debe tanto a la inactividad de la propia Administración Autonómica como a la tardanza de la Administración Central en traspasar la gestión de esta materia.

En efecto, como comprobaremos seguidamente, la Administración Autonómica venía anunciando desde hace tiempo la creación del Servicio Andaluz de Colocación (SAC), órgano que se configuraba como el servicio público de gestión de empleo de la Junta de Andalucía. Sin embargo, y aun cuando se han regulado algunos aspectos de su eventual funcionamiento, el SAC no ha llegado a ponerse en funcionamiento. La Ley 4/2002 puede reflejar la decisión de terminar con esta situación.

Ahora bien, también apuntábamos que el retraso por parte de la Administración Central en transferir a la Comunidad Autónoma de Andalucía la gestión del empleo ha incidido en tal estado de cosas. En este sentido, desde el Ministerio de Trabajo se ha venido anunciando desde hace algunos años la inmediatez de tal traspaso sin que el mismo llegara a fructificar hasta fechas muy recientes³. Al margen del perjuicio comparativo que arroja el proceso de transferencias hasta el momento realizado⁴, estas expectativas han podido influir de alguna forma en la decisión de la Administración Andaluza.

Nuestro interés en el presente trabajo se va a centrar en la citada Ley 4/2002. Junto a ello, y como se desprende de las líneas anteriores, vamos a prestar atención igualmente al actual proceso de territorialización del empleo, cuyo desarrollo es el origen de la creación del propio SAE. Por ello, con carácter previo realizaremos un breve recorrido por la génesis del actual Servicio Andaluz de Empleo (SAE, en adelante), para de esta forma corroborar algunas de las anteriores afirmaciones.

¹ Diario El País, de 4 de febrero de 2002, pág. 2, sección Andalucía.

² BOJA de 28 de diciembre.

³ El pasado 30 de abril de 2003 se publicó en el BOE el Real Decreto 467/2003, de 25 de abril, por el que se materializa el traspaso a la Comunidad Autónoma de Andalucía de la gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo, en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación.

⁴ Las transferencias efectuadas a las CCAA en esta materia comenzaron en 1997 con el traspaso a la Comunidad Autónoma de Cataluña, y ha continuado, como veremos, alcanzando en la actualidad a la mayoría de las CCAA.

2. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD DE COLOCACIÓN

La creación de un servicio autonómico de colocación, además de obedecer al impulso político de la Administración que lo promueve, viene determinada por las posibilidades que el marco jurídico ofrece a las CCAA. Debido a ello, en este apartado vamos a referirnos a esta circunstancia, referencia imprescindible para comprender el actual panorama de la actividad de colocación pública.

2.1. Las agencias de colocación autonómicas como origen del proceso

Como es conocido, el régimen jurídico de la colocación tiene su origen en la reforma del mercado de trabajo iniciada a finales en 1993, a través de la promulgación del RDL 18/1993⁵. Entre otros aspectos, el relativo a quiénes pueden desarrollar la actividad de colocación se regula en esta normativa exigiendo ausencia de finalidad lucrativa, circunstancia ésta que favorecía obviamente la presencia de agencias organizadas por las administraciones autonómica y local⁶.

Consecuencia de ello, diversas CCAA deciden promover agencias de colocación. La iniciativa al respecto la toma la Generalidad de Cataluña que puso en funcionamiento el Servicio Catalán de Colocación (SCC, en adelante). Debido a que desde la legalización de las agencias de colocación hasta la fecha en la que entra en vigor el RD 735/95 no existía norma de cobertura, la Generalidad firmó un convenio el 27 de diciembre de 1994 que se convirtió posteriormente en el mencionado SCC⁷, precisamente el mismo día en que se publica en BOE el mencionado RD 735/95. Con posterioridad, y refiriéndonos sólo a las primeras experiencias autonómicas, entran en funcionamiento el Servicio Vasco de Colocación⁸, y el Servicio Gallego de colocación (SGC)⁹.

Esta circunstancia daba paso a una situación de descentralización, de hecho, en el terreno de la colocación por cuanto se configuraban en las CCAA servicios de colocación equivalentes al estatal. En efecto, externamente aparecen en el mercado de trabajo estructuras administrativas autonómicas alternativas al INEM. En las citadas, y progresivamente en casi todas las CCAA, la actividad pública de colocación va a ser desempeñada, además de por el servicio estatal, por los servicios creados al respecto por las propias administraciones autonómicas. Y aunque éstos, fruto de su condición de agencias de colocación, desarrollan esta

⁵ BOE de 23 de diciembre. La tramitación como proyecto de ley de este Decreto-Ley derivó en que su contenido pasara a la Ley 10/1994 (BOE de 23 de mayo), ley que fue derogada, excepto las disposiciones adicionales cuarta, quinta, sexta y séptima, por el RDL 1/1995, de 24 de marzo (BOE de 29 de marzo) por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores (TRLET, en adelante), y cuyo artículo 16.2 refleja los aspectos relativos a la colocación. La actividad de las agencias de colocación fue desarrollada reglamentariamente por el RD 735/1995, de 5 de mayo, por el que se regulan las agencias de colocación sin fines lucrativos y los servicios integrados para el empleo (BOE de 8 de mayo).

⁶ Como ya advirtiera el Consejo Económico y Social (CES, en adelante), en el dictamen emitido con ocasión del proyecto que le fue sometido, la necesaria reforma de la política de colocación pasaba por un reforzamiento del INEM y por la colaboración de éste con diversas entidades, entre las que se mencionaban, entre otras entidades, a las Comunidades Autónomas.

⁷ Orden de 8 de mayo de 1995 (DOGC de 12 de mayo).

⁸ También denominado LANGAI. Orden de 26 de junio de 1996 (BOPV de 5 de julio).

⁹ Orden de 19 de mayo de 1997 (DOG de 29 de mayo).

faceta como colaboradores del INEM, lo cierto es que tal actuación produce el efecto comentado. Puede decirse que al margen de una perspectiva jurídica la apariencia es la de un mercado de trabajo descentralizado.

Además, y esta vez sí desde una óptica jurídica, la posible limitación que para las CCAA derivaba de su condición como agencias de colocación¹⁰ no se correspondía con la descripción que las normas creadoras hacían de los comentados servicios autonómicos de colocación. Así, de las mismas se desprende que no se trata sólo de un tipo de agencias caracterizadas por la administración que las crea sino de disposiciones que diseñan un verdadero sistema de intermediación comparable al estatal. Esto se observa, por ejemplo, en el hecho de que las acciones a desarrollar por los diferentes servicios autonómicos puedan serlo bien por ellos mismos bien por centros colaboradores.

Así, en la citada Orden de la Generalidad Cataluña, redacción similar, entre otras, a la utilizada por la Orden de la Junta de Galicia se reconoce -artículo 2- que las acciones a realizar¹¹, pueden serlo directamente por el SCC o por los centros colaboradores de éste. En el País Vasco, la citada Orden de 26 de junio de 1996 señala que las acciones de intermediación son desarrolladas por EGAILAN¹² y por una red de centros colaboradores. Al margen de que este rasgo pueda ser contrario a alguna previsión que el RD 735/1995 realiza¹³, este aspecto en sí mismo afianza la sensación de que las agencias de colocación creadas por las CCAA al amparo del RD 735/1995 van más allá del mismo, situándolas en una posición parecida a la que el INEM tenía en aquellos momentos, y aún tiene en parte, en materia de colocación. En este sentido, el INEM ha venido permitiendo progresivamente la colaboración en diversas facetas de la colocación, proceso que termina afectando también a la intermediación a través de la legalización de las agencias de colocación y su regulación por el RD 735/1995. Las CCAA diseñan un sistema de colocación que, basado en la colaboración, recuerda bastante al desarrollado por el INEM.

Relacionado con la articulación que las CCAA hacen de la colocación a través de centros colaboradores, otro signo en el sentido apuntado se observa en la forma de articular la participación de estos terceros. La solicitud y la firma de un convenio de colaboración son las vías establecidas para ello. Al respecto, son competentes los diferentes órganos de los ejecutivos regionales encargados de los asuntos de empleo, adquiriendo éstos un papel similar al que, como veremos, tiene el INEM en relación con las agencias de colocación.

Todo ello, propiciaba el paso a una situación que, de derecho, consagrara la descentralización. De esta forma, el proceso descentralizador apoyado inicialmente en el RD 735/95

¹⁰ Conforme a lo dispuesto por el RD 735/1995, las agencias de colocación quedan sometidas a un proceso de autorización que en caso de concederse permite temporalmente desarrollar la actividad de intermediación. Consecuencia de ello es la necesidad de renovación de la autorización inicialmente concedida. Además, las agencias pueden ver extinguida estas autorizaciones administrativas como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones que el citado Decreto les impone. Respecto de estos aspectos permítasenos remitirnos a nuestro trabajo "La intermediación en el mercado de trabajo", Tesis Doctoral, Universidad de Huelva, 2001, páginas 314 a 344 (de próxima publicación por el Consejo Andaluz de Relaciones Laborales).

¹¹ Según el artículo 2 éstas son la información, el tratamiento de las demandas de ocupación, la captación de las ofertas de trabajo y la intermediación entre las ofertas y las demandas.

¹² EGAILAN, SA es la sociedad pública creada por el Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco para la promoción de la formación y el empleo, dentro de la cual se encuadra el LANGAI.

¹³ Entre las condiciones de actuación que el citado texto impone figura que las acciones reflejadas en el convenio de colaboración sean realizadas por la agencia que es autorizada y no por terceros -artículo 2.5-.

derivó en el traspaso de la función de intermediación a las CCAA, lo que ha sucedido, por ahora, en Cataluña, Galicia, Comunidad Valenciana, Canarias, Navarra, Madrid, Asturias, Extremadura, Castilla y León, Islas Baleares, La Rioja, Cantabria, Aragón, Castilla-La Mancha y, en fechas recientes, como decíamos, en Andalucía¹⁴.

2.2. La transferencia a las CCAA de la materia de empleo

Las competencias que las CCAA asumen tras la transferencia recibida de la Administración Central se articulan, en los citados Decretos en los que se materializa el traspaso, en cinco áreas: intermediación en el mercado de trabajo, gestión y control de políticas de empleo, centros nacionales de formación profesional ocupacional, comisiones ejecutivas provinciales y de seguimiento de la contratación laboral, y potestad sancionadora.

En relación con la primera de estas funciones¹⁵, las CCAA son las encargadas de desarrollar el proceso de intermediación; esto es, la inscripción y registro de los demandantes de empleo, y obviamente, aunque no se mencione en las referidas disposiciones, de relacionar sus demandas con las ofertas empresariales existentes. Ello supone, y tampoco se explicita en los reseñados Decretos, que las CCAA también son las encargadas de gestionar las ofertas de empleo, en tanto éstas constituyen elemento imprescindible para poder llevar a cabo la función de intermediación. Sí se contempla respecto de los empresarios que las CCAA van a ser quienes reciban la comunicación¹⁶ de los contratos de trabajo efectuados, así como de su terminación. Es ésta, sin embargo, una función que no cabe catalogar propiamente de intermediación por cuanto no se trata de una actividad desplegada en la fase anterior al contrato de trabajo sino una vez éste ha sido celebrado. Por el contrario, las funciones relativas a la autorización de las agencias de colocación que las CCAA asumen sí estimamos que pueden englobarse dentro de este apartado. En efecto, aunque ésta no es

¹⁴ Producidos por el RD 1050/1997 -BOE de 29 de julio-, RD 1375/1997 -BOE de 1 de octubre-, RD 2673/1998, -BOE de 29 de diciembre-, RD 150/1999 -BOE de 17 de febrero-, RD 811/1999 -BOE de 9 de junio- y RD 30/2000 -BOE de 2 de febrero-, Real Decreto 11/2001 -BOE de 31 de enero-, RD 664/2001 -BOE de 5 julio-, RD 1187/2001 -BOE de 22 de noviembre-, RD 1268/ 2001 -BOE de 5 de diciembre-, RD 1379/2001 -BOE de 25 de diciembre-, RD 1418/2001 -BOE de 31 de diciembre-, RD 646/2002 -BOE de 5 de julio-, RD 1385/2002 -BOE de 20 de diciembre-, Real Decreto 467/2003 -BOE de 30 de abril-, respectivamente.

¹⁵ Sobre la consolidación de la expresión intermediación y sobre su significado permítasenos, de nuevo, remitirnos a nuestro trabajo “La intermediación en el mercado de trabajo”, cit., especialmente la primera parte, páginas 9 a 130.

¹⁶ Los Decretos a través de los que se han materializado las transferencias a las CCAA aludían a la función de registro de los contratos celebrados por parte de las oficinas de empleo. No obstante, hay que tener en cuenta que la obligación de registro de los contratos de trabajo celebrados desapareció con la reforma introducida por la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social en el texto del artículo 16.1 TRET. Esta sustitución de la obligación de registrar los contratos por la comunicación de su celebración a la oficina de empleo se desarrolla en la Orden de 2 de enero de 2001 (BOE de 3 de enero), que en realidad lo que hizo fue prorrogar la obligación de registrar una copia de los contratos hasta tanto no se produjese el desarrollo de las previsiones de la Ley 14/2000. El RD 1424/2002 (BOE de 19 de febrero de 2003), ha venido finalmente a regular la comunicación de los contratos celebrados y la utilización de medios telemáticos para ello, Decreto que ha sido desarrollado por la OM 770/2003 (BOE de 5 de abril). No obstante, los Decretos de transferencias siguen haciendo referencia a la función de registro de los contratos, tal como se puede ver, por ejemplo, en uno de los últimos citados anteriormente, el RD 1382/2002, por el que se traspasan las competencias a la Comunidad de Castilla-La Mancha.

una labor destinada a vincular ofertas y demandas de empleo, dentro de las funciones públicas en materia de intermediación está la vigilancia y control de los sujetos que eventualmente pueden dedicarse a esta actividad. En otros términos, las competencias en materia de intermediación poseen una doble vertiente: desarrollar la actividad y fiscalizarla cuando la realicen terceras personas¹⁷. Al margen de ello, las CCAA asumen con los traspaños efectuados la autorización de aquellas agencias de colocación cuyo ámbito territorial no supere el de las propias CCAA, estableciéndose previsiones acerca del papel a desempeñar por éstas cuando se trate de agencias que pretendan desarrollar su actividad superando el referido espacio geográfico¹⁸. Finalmente, se inscriben como competencias a desarrollar por las CCAA en el ámbito de la intermediación las que el INEM realiza respecto de las Red EURES¹⁹.

Respecto de las competencias en materia de gestión y control de políticas de empleo, las competencias de las CCAA se centran en las subvenciones y ayudas que concede la Administración central en materia de empleo, la gestión de los convenios con las entidades asociadas a los SIPES²⁰, la ejecución de los programas nacionales de

¹⁷ Además, esta segunda vertiente ha estado presente tradicionalmente en la labor de las administraciones con competencias en materia de colocación. De nuevo, LAZARO SÁNCHEZ, J.L.: “La intermediación en el mercado de trabajo”, cit., págs. 131 a 146, y 188 a 215, en las que se analizan, respectivamente, las funciones que en este sentido ha previsto la normativa internacional y nacional.

¹⁸ Según disponen los Decretos de transferencia, en los supuestos de agencias de colocación cuya actividad no quede limitada al ámbito territorial de una Comunidad Autónoma deberá recabarse informe preceptivo a la Comunidad Autónoma en donde prevea desarrollar sus actividades con carácter previo a su autorización por el INEM. En tales casos, la autorización de las agencias de colocación por el INEM deberá adoptarse respetando los criterios operativos fijados por la o las Comunidades Autónomas en donde las agencias pretendan desarrollar su labor. Respecto a los problemas que ello plantea: LAZARO SÁNCHEZ, J.L.: “La intermediación en el mercado de trabajo”, cit., págs. 333 a 335.

¹⁹ La Red EURES (European Employment Services), creada por la modificación que el Reglamento CEE nº 2434/1992, del Consejo (DOCE nº L 245, de 26 de agosto) introdujo en el Reglamento CEE nº 1612/1968 (DOCE nº L 257, de 19 de octubre), se puso en marcha por la Decisión de la Comisión de 22 de octubre de 1993 (DOCE nº L 274, de 6 de noviembre). Dicha red, cuyo objetivo es garantizar la libre circulación de trabajadores facilitándoles su movilidad, se articula a través del intercambio de información entre los Estados Miembros de la misma. El contenido de dicha información alude a la existencia de ofertas y demandas de empleo, así como a la situación del mercado de trabajo y a las condiciones de vida y trabajo de los Estados Miembros. Se trata, en definitiva, de una base de datos paralela a la propia de las oficinas de empleo en la que los diferentes miembros van introduciendo los datos relativos a los citados aspectos. En principio, ésta es una actividad que llevan a cabo los denominados euroconsejeros, personas pertenecientes a los diferentes servicios públicos de empleo y ubicadas en el caso de España en las Direcciones Provinciales del INEM. No obstante, se estimó conveniente, y así lo refleja un Informe sobre las actividades de EURES en 1996-1997 –“Evolución de un servicio europeo a favor de la movilidad y el empleo”, Comisión de las Comunidades Europeas, 3 de julio de 1998-, que fueran las propias oficinas de empleo las que introdujeran los datos de ofertas y demandas, para lograr así que los euroconsejeros se centraran en labores de información y orientación.

²⁰ Como se sabe, en el Título Segundo del RD 735/1995 se regulan las denominadas “acciones encaminadas a la inserción de los demandantes en el mercado laboral”. De acuerdo con la Orden Ministerial de 20 de enero de 1998 (BOE de 23 de enero), se trata de acciones de “orientación profesional para el empleo y asistencia para el auto-empleo, articuladas en itinerarios de inserción ocupacional y dirigidas a mejorar las posibilidades de ocupación de los demandantes de empleo inscritos en el INEM”. Estas acciones se prevé desarrollarlas a través de los Planes de Servicios Integrados para el Empleo (SIPES), planes articulados a través de la conjunción de una serie de entidades en torno a un proyecto que, orientado a un concreto sector del mercado de trabajo, supone la realización de una serie de acciones de acompañamiento en el proceso de búsqueda de empleo por parte de los demandantes. El artículo 20.2 del citado Decreto se ocupa de describir dichas acciones, agrupándolas en torno a dos

Escuelas-Taller y Casas de Oficios, y las funciones relativas los Fondos de Promoción de Empleo²¹.

Finalmente, en relación con las tres últimas, las CCAA asumen la titularidad de centros de formación profesional ocupacional²², la designación de la composición de las comisiones ejecutivas provinciales del INEM, las funciones de las comisiones de seguimiento de la contratación laboral, y la potestad sancionadora en las materias relativas al empleo y al desempleo. De este grupo final, cabe resaltar la última de las funciones transferidas, fundamentalmente teniendo en cuenta la doctrina que el Tribunal Constitucional ha elaborado respecto de la potestad sancionadora. En este sentido, y aun cuando ésta es considerada, con carácter general, como una manifestación de la función de ejecución²³, el propio Tribunal Constitucional matiza en esta misma sentencia que ello no significa que dicha potestad sea en cualquier caso competencia autonómica que no cabe deducir “que la imposición de sanciones sea en todo caso competencia autonómica²⁴. Esta precisión tiene una especial repercusión en materia de seguridad social, ámbito en el que el Alto Tribunal señala –Sentencia 195/1996– que “La potestad sancionadora, ..., corresponderá, ..., al Estado cuando suponga una detracción indebida del patrimonio único de la Seguridad Social, como es el caso de las exenciones, bonificaciones o reducciones de las cuotas, y a la Comunidad

materias: el análisis del mercado de trabajo y el establecimiento de procesos para incrementar la capacidad de ocupación de los demandantes de empleo. En esta última faceta incluye las siguientes acciones: entrevista ocupacional, calificación profesional, plan personal de empleo y formación, información profesional para el empleo, desarrollo de los aspectos personales para la ocupación, búsqueda activa de empleo, programas mixtos de empleo-formación profesional ocupacional, planes específicos para la adquisición de experiencia profesional y la información y asesoramiento para el autoempleo u otro tipo de iniciativas empresariales. No obstante, no se trata éste de un listado de carácter exhaustivo por cuanto el mismo precepto prevé que puedan desarrollarse cualquier “otro tipo de nuevas iniciativas que tiendan a aumentar las posibilidades de inserción del demandante en el mercado de trabajo”. La idea, pues de la que parte es la de unión frente a la dispersión existente con anterioridad, en tanto las acciones que hasta el momento se podían realizar –ver en este sentido, la OM de 9 de marzo de 1994–, no encontraban una coordinación entre ellas, como no fuera la que desde las propias normas se establecía, que más que coordinación lo que han venido delimitando ha sido el núcleo de demandantes a atender. Por otra parte, la citada Orden Ministerial ha sido modificada por las de 10 de marzo de 1998 (BOE de 2 de abril) y 4 de febrero de 2000 (BOE de 11 de febrero), y actualizada, en lo que respecta a la convocatoria de subvenciones para el desarrollo de las acciones para el año 2003, por la Orden Ministerial de 30 de noviembre de 2002 (BOE de 17 de diciembre).

²¹ Hay que tener en cuenta que el artículo 31 de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, prevé la disolución de los Fondos de Promoción de Empleo a través del procedimiento de liquidación previsto en el propio artículo.

²² Es ésta una materia prácticamente descentralizada, ya que la mayoría de las CCAA, excepto el País Vasco, han recibido las transferencias de gestión. El traspaso a la Comunidad Autónoma de Andalucía se produjo a través del RD 427/1993 (BOE de 16 de abril).

²³ Así se ha calificado, en principio, por el Tribunal Constitucional. En este sentido, entre otras, la sentencia 206/1997, de 27 de noviembre (BOE de 30 de diciembre), señala, en su fundamento jurídico 15, e), que «el ejercicio de la potestad sancionadora, castigando aquellas conductas definidas como infracción en la Ley, es una típica actividad de ejecución”. Esta configuración de la potestad sancionadora obedece a la función que la misma desempeña dentro del ordenamiento jurídico. Como es sabido, en la controvertida delimitación competencial entre el Estado y las CCAA y, especialmente, en lo que se refiere a su vertiente funcional, la doctrina del Tribunal Constitucional ha venido asociando el concepto “legislación” con la finalidad uniformadora que se persigue a través de él. Consiguientemente, al responder la función sancionadora a una aplicación de la norma la misma pertenece al ámbito de la “ejecución”.

²⁴ “Pues es admisible, como ya hemos apuntado, que, cuando resulte realmente imprescindible para el ejercicio de la competencia estatal básica de que se trate, las bases incluyan la potestad de realizar actos de ejecución”.

Autónoma en los demás, en virtud de su competencia de ejecución de la legislación laboral”. Por tanto, la señalada competencia sancionadora debe interpretarse a la luz de esta doctrina, lo que parece situar en el terreno de las CCAA las sanciones que impliquen la suspensión o pérdida de las prestaciones por desempleo²⁵.

Este breve análisis de las competencias que las CCAA están asumiendo en materia de empleo nos presenta un panorama orientado hacia la integración de las diversas facetas que la configuran, dirección a la que conduce el propio proceso de transferencia a las CCAA. En efecto, éste propicia que las administraciones autonómicas puedan desarrollar o planificar las diversas actuaciones que en materia de empleo son posibles, mientras que con anterioridad existía cierta disonancia entre quien ejercía las competencias en materia de empleo y el espacio geográfico en donde se aplicaban las medidas, situación que, por lo dicho, puede predicarse aún en las CCAA que no han recibido las transferencias. En este sentido, y desde la reconocida importancia que tiene el elemento territorial en el diseño de las actuaciones a llevar a cabo en los mercados de trabajo²⁶, el que las competencias en esta materia estuvieran centralizadas²⁷ dificultaba la necesaria adecuación entre quien ordena las medidas a desarrollar y el territorio en el que las mismas se van a poner en práctica. No obstante, hay que reconocer que, por un lado, las CCAA ya venían desplegando políticas propias de empleo²⁸, y que, por otro, el proceso de transferencia conserva centralizados algunos aspectos de la política de empleo²⁹. En este último sentido adviértase además que

²⁵ En cualquier caso, resulta llamativo la asunción de competencias sancionadoras de las CCAA en estas materias, especialmente teniendo en cuenta la doctrina que el Tribunal Constitucional ha elaborado al respecto, entre otras, en su sentencia 195/1996, la cual he tenido la ocasión de analizar en el trabajo publicado en el nº 52 de esta Revista: “Deducción de cuotas a la Seguridad Social y potestad sancionadora de las Comunidades Autónomas”, págs. 199 a 209.

²⁶ Véase GARCIA LASO, A.: “Mercado de trabajo regional y políticas de empleo de las Comunidades Autónomas”, Revista de Trabajo, nº 97, 1990. Destaca el autor –pág. 96–, que la descentralización y el protagonismo de las regiones en la política de empleo es una práctica en común en Europa desde los años sesenta.

²⁷ En principio, las CCAA parecen tener un reducido espacio en esta materia debido a la competencia exclusiva que en legislación laboral establece para el Estado el artículo 149.1.7 de la Constitución. Sin embargo, y como señalara la doctrina, no ésta la única vía, ni siquiera la principal, que la Constitución ofrece a las CCAA para diseñar políticas de empleo propias, caso de las competencias de éstas en materia de fomento del desarrollo económico –artículo 148.1.13–. Al respecto: FERNÁNDEZ LOPEZ, M.F. y DEL REY GUANTER, S. –“Regionalización del sistema de relaciones laborales, autonomía colectiva y política de empleo”, en “III Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales”, VV.AA. (Castiñeira Fernández, Ed.), Fundación Universitaria de Jerez, 1985, págs. 125 y 126–, y CASAS BAAMONDE, M.E.: “Las competencias laborales de las CCAA en la Constitución y Estatutos de Autonomía y su interpretación por el Tribunal Constitucional”, Relaciones Laborales 1985/I, págs. 1021 a 1024.

²⁸ Uno de los instrumentos utilizados por las CCAA para el desarrollo de políticas propias de empleo ha sido la concertación social. Un análisis de estos pactos de empleo puede verse en ARAGON, J., ROCHA, F., y TORRENTS, J.: “Pactos y medidas de fomento de empleo en las Comunidades Autónomas”, M^oTAS, 2000.

²⁹ Esto sucede con la gestión de las prestaciones por desempleo, aspecto éste que sigue desarrollando la Administración Central, es decir, el INEM, en las Comunidades Autónomas a las que se han traspasado competencias en materia de empleo. No obstante, ello no significa que las administraciones autonómicas hayan quedado excluidas de todo lo concerniente con aquéllas, dato éste que se observa en los convenios de colaboración que las propias CCAA han firmado con el INEM destinados precisamente a la coordinación entre ambas administraciones en este aspecto. Como ejemplo de uno de estos convenios puede verse la Resolución de 12 de junio de 2002, de la Secretaría General Técnica, por la que se da publicidad al Convenio de colaboración entre el INEM y la Comunidad Autónoma de Castilla y León, (BOE de 4 de julio de 2002).

las transferencias que las CCAA reciben en esta materia son de ejecución de determinadas competencias estatales, caso de la intermediación. A pesar de ello, y al margen de las posibilidades que la función ejecutiva ofrece a quien la posee, parece más adecuado, de cara a conseguir una mejor adecuación entre medidas a adoptar y territorio sobre el que éstas se proyectan, que sean las administraciones autonómicas quienes gestionen la materia de empleo.

3. LOS ANTECEDENTES DEL SAE: EL SERVICIO ANDALUZ DE COLOCACIÓN

La primera referencia en el proceso de creación de una estructura administrativa específica en materia de empleo aparece en el Pacto por el Empleo y el Desarrollo Económico de Andalucía, firmado en abril de 1997, y en donde se mencionaba el compromiso de puesta en marcha del denominado Servicio Andaluz de Colocación (SAC). Éste se define como el servicio público de gestión de empleo de la Junta de Andalucía, participado por los agentes sociales y económicos, y en el que colaboran las entidades e instituciones que actúen en el terreno de la intermediación laboral, la formación profesional ocupacional y el fomento de empleo. Varias son, como se ve, las características que se predicaban del SAC: carácter tripartito, integrador de las diversas acciones a desarrollar y apoyado para la realización de éstas en terceras personas. Asimismo, se plasmaban en el mencionado Pacto los objetivos del SAC: interrelacionar oferta y demanda con eficacia, eficiencia y rapidez, asegurar la igualdad de oportunidades, equidad y transparencia en la intermediación, coordinar las iniciativas existentes en Andalucía orientadas al fomento del empleo, e integrar en una bolsa de trabajo única todas las existentes en la Junta de Andalucía.

Este compromiso parece querer cumplirse con prontitud y para ello se firma el 15 de julio de 1997 un convenio de colaboración entre el INEM y la, entonces, Consejería de Trabajo e Industria de la Junta de Andalucía. Con él, se trata de articular la actividad del SAC a través de su configuración como agencia de colocación al amparo del RD 735/1995. En aquél momento, y hasta que se han recibido las transferencias en materia de empleo, la única posibilidad legal de actuar en el terreno de la intermediación pasaba por solicitar la autorización administrativa correspondiente para funcionar como agencia de colocación.

En efecto, y referido a la función de intermediación, más que una posibilidad la situación derivada de la reforma, articulada fundamentalmente a través del RD 735/1995, era, y es, a la vez la única opción que tienen quienes pretendan realizar labores en este terreno, salvo, claro está, que quien las lleve a cabo posea algún título respecto de tal función. Esto último sucede en el caso de las CCAA que asumen esta materia como consecuencia del traspaso efectuado por la administración central. Pero sin que éste se materialice, la función de intermediación sólo puede efectuarse bien por el servicio estatal (INEM), bien por las agencias de colocación autorizadas conforme al procedimiento previsto en el citado Decreto.

Distinta situación cabe predicar de las otras funciones que, según la descripción realizada por el referido Pacto de abril de 1997, serían competencias del SAC, caso de la formación profesional ocupacional, para la que ya en ese momento la Junta de Andalucía poseía competencias, o del fomento del empleo en general. Sin embargo, debido a la intención de configurar un servicio integral en materia de empleo y, por tanto, incluir en él las actividades propias de la intermediación en el mercado de trabajo, el SAC necesita constituirse

como agencia de colocación autorizada³⁰. Y como manifestación de todo ello se firma el reseñado convenio de colaboración, que se erige de esta forma, según el artículo 13.1 del RD 735/1995, en la resolución del procedimiento iniciado con la presentación de solicitud por la Consejería de Trabajo e Industria para constituirse como agencia de colocación.

De este convenio de colaboración, al margen de las estipulaciones prescritas por el RD 735/1995³¹ y del anexo, destinado éste a los aspectos técnicos del traspaso de datos del SAC al INEM, destacamos cómo el SAC queda configurado en una posición cualificada en el mercado de trabajo andaluz. Manifestación de la ya comentada configuración de las agencias autonómicas más como servicios públicos que como agencias de colocación, la cláusula segunda del convenio refleja que el INEM podrá solicitar de la Consejería de Trabajo e Industria de la Junta de Andalucía informe previo no vinculante de todas las agencias de colocación que soliciten autorización en el ámbito territorial de Andalucía. Cierto es que quien autoriza es el INEM, pero el reconocimiento del papel de la Consejería de Trabajo es significativo de la consideración que tenía ya entonces la Administración Laboral de la Comunidad Autónoma de Andalucía CAA como institución equivalente al INEM.

Asimismo, prestamos atención a la undécima cláusula del Convenio, conforme a la cual el SAC “prestará su servicio a todos los solicitantes de empleo que lo demanden, así como atenderá todas las ofertas de trabajo que se le presenten, correspondientes, en ambos casos, a su ámbito de actuación, respetando el principio constitucional de no discriminación en relación con los solicitantes”. Amén de reflejar uno de los principios de actuación de las agencias de colocación³², aborda uno de los problemas que el proceso de territorialización del empleo puede provocar. Me refiero al de la segmentación territorial del mercado de trabajo, del que se derivan problemas de movilidad geográfica, como ya ha tenido ocasión de señalar el CES³³.

En efecto, y en tanto los derechos que los diferentes Estatutos de Autonomía otorgan son en virtud de la residencia³⁴, nos podemos encontrar ante una restricción de la utilización de

³⁰ Es por ello que la primera de las cláusulas del convenio de colaboración establezca que el SAC se crea con la finalidad de intermediar en el mercado de trabajo, evidenciando que respecto de esas otras facetas que en materia de empleo van a ser desarrolladas por el SAC no se necesita autorización. Es cierto, que la finalidad de las agencias de colocación es la intermediación y que, por tanto, ésta sea la actividad que aparezca reflejada en los convenios. Sin embargo, nada impide que las agencias desarrollen otras actividades, tales como las que declaradas como propias del SAC en el citado Pacto de abril de 1997.

³¹ Tales como ámbito territorial y funcional –art. 2.4-, la obligación del SAC de remisión de datos sobre demandantes de empleo inscritos, ofertas de trabajo recibidas y propuestas a aquéllos, así como resultado de la gestión –art. 7-, , la obligación de información a sus usuarios respecto de la remuneración a percibir, en su caso, por el SAC por los servicios prestados –no obstante, la cláusula undécima del convenio precisa que la intermediación será gratuita para los demandantes de empleo y para los empleadores-, o, entre otras, contenido de la memoria y previsión de actividades –art. 15-.

³² Tal como refleja el artículo 2 del RD 735/1995, recogiendo lo señalado en el 16.2 del TRET.

³³ “La movilidad geográfica”, CES, 2000, págs. 95 y 96.

³⁴ “A los efectos del presente Estatuto, gozan de la condición política de andaluces los ciudadanos españoles que, de acuerdo con las leyes generales del Estado, tengan vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de Andalucía”. Esta fórmula contenida en el artículo 8.1 del Estatuto de Autonomía de Andalucía (L.O. 6/1981, BOE de 11 de enero de 1982), se repite en el resto de Estatutos de Autonomía. Así, véase el artículo 7.1 de la L.O. 7/1981 del E.A. de Asturias (BOE de 11 de enero de 1982); artículo 6.1 de la L.O. 4/1979 del E.A. de Cataluña (BOE de 22 de diciembre); el artículo 4.1 de la L.O. 8/1981, por la que se aprueba el E.A. de Cantabria (BOE de 11 de enero de 1982); artículo 4.1 de la L.O. 9/1982 del E.A. de Castilla-La Mancha (BOE de 10 de agosto); artículo único, apartado 6, de la L.O. 4/1999 (BOE de 9 de enero), por la que se reforman determinados preceptos de la Ley

los servicios que preste una Comunidad Autónoma a los vecinos de ésta. Es decir, la atención sólo a las demandas y ofertas de empleo procedentes de personas, físicas o jurídicas, residentes en el territorio de la Comunidad Autónoma en cuestión³⁵. Hay que advertir que se trata de intermediar en los mercados de trabajo regionales no de hacerlo con sujetos necesariamente pertenecientes, por razón de residencia, a dichos mercados. Ello reduce la cuestión a los demandantes, en tanto éstos son los que deciden buscar trabajo en una comunidad autónoma distinta a la de su residencia, a través, por ejemplo, de un servicio como el SAC. Las ofertas empresariales, en cambio, se presentan a un servicio autonómico en la medida que el puesto de trabajo ofrecido esté localizado en el territorio de aquél, con independencia, por tanto, del domicilio social de la empresa³⁶. Esta distinción se observa en la reproducida cláusula, en donde se conecta el principio de no discriminación con los solicitantes de empleo; es decir, con los demandantes. En cualquier caso, las eventuales restricciones que, fruto de la no residencia, se impusieran a los demandantes de empleo, pudieran ser controvertidas desde una óptica constitucional e incluso comunitaria.

Finalmente, resaltamos la cláusula décimo quinta del Convenio suscrito entre el INEM y la Consejería de Trabajo en 1997, conforme a la cual el SAC debe asegurarse de la veracidad de las condiciones de trabajo incluidas en las ofertas de empleo que publique. A través de esta cláusula se articula una obligación para el SAC que, al margen de otras consideraciones, lo sitúa en un papel fiscalizador de las ofertas empresariales. Éste fue un deber inicialmente previsto para las agencias de colocación en el proyecto del RD 735/1995, en concreto en la disposición adicional tercera, párrafo primero, conforme a la cual las agencias de colocación debían asegurarse de la legalidad de las ofertas de empleo recibidas. Sin embargo, como puede observarse, esta obligación desapareció del texto finalmente aprobado. La inclusión de esta obligación para las agencias de colocación en los convenios de colaboración parece manifestar la conveniencia de mantenerla.

Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, del E.A. de Castilla y León; 4.1 de la L.O. 1/1995, por la que se aprueba el E.A. de Ceuta (BOE de 14 de marzo); artículo 3.1 de la L.O. 1/1981 del E.A. de Galicia (BOE de 28 de abril); artículo 4 de la L.O. 2/1995 del E.A. de Melilla (BOE de 14 de marzo); artículo 5.1 de la L.O. 13/1982, del E.A. de Navarra (BOE de 3 de septiembre); Artículo único, apartado 6, de la L.O. 2/1999 del E.A. de La Rioja (BOE de 8 de enero); artículo 3.1 de la L.O. 1/1983 del E.A. de Extremadura (BOE de 26 de febrero); artículo 7 de la L.O. 5/1998 (BOE de 8 de julio), de reforma de la L.O. 3/1983 del E.A. de Madrid; artículo 4.1 de la L.O. 4/1982 del E.A. de Murcia (BOE de 9 de junio); artículo 7.1 de la L.O. 3/1979, del E.A. del País Vasco (BOE de 22 de diciembre); artículo 4.1 de la L.O. 5/1982, del E.A. de Valencia (BOE de 10 de julio).

³⁵ Aunque en un contexto muy diferente, existen precedentes de limitaciones al acceso a los servicios públicos de colocación por razón del lugar de nacimiento o de la residencia; así, la Ordenanza de 30 de mayo de 1964, por la que se crean oficinas de colocación provincial y locales en diversas poblaciones del Sahara, determina que - artículo 7 - "sólo podrán ser inscritos en la relación de aspirantes los productores nativos del territorio y los productores de otras provincias, siempre que lleven un año como mínimo de residencia en el Sahara. Se exceptúan los casos en los que no existan aspirantes de aquella condición en la categoría profesional que se trate, en cuyo caso podrán ser inscritos sin aquellos requisitos". Asimismo, la preferencia vecinal es frecuente en los acuerdos de los jurados mixtos: MARTIN VALVERDE, A.: "Colocación y regulación del mercado de trabajo agrícola", AS nº 3, 1977, págs. 134 y 135. Por otro lado, en el ámbito de los planes de empleo del sector agrario ha seguido manifestándose esta preferencia vecinal.

³⁶ No obstante, también pudieran plantearse situaciones en las que una empresa se dirigiera a un servicio autonómico de colocación demandando trabajadores para puestos de trabajo localizados fuera del ámbito geográfico de aquél.

No obstante, el contenido de la cláusula³⁷ genera al SAC unas obligaciones de difícil cumplimiento. En principio, y en tanto las agencias de colocación se configuran como colaboradoras del INEM, parece adecuado que entre sus funciones figuren las de control de las ofertas de empleo³⁸. Históricamente, se ha apuntado que ésta era una labor que contrarrestaba uno de los males de las agencias de colocación: no controlar las ofertas de trabajo ofrecidas, lo que derivaba incluso en la búsqueda de colocaciones con dificultades, de tal forma que la no celebración del contrato o la efímera duración de la relación laboral provocasen la necesidad a los demandantes de tener que volver a utilizar los servicios de las agencias³⁹. Esta función de control de las ofertas de empleo, parecía derivar en una fiscalización externa de las mismas, dirigida básicamente a los requisitos exigidos a los candidatos y no tanto en el examen de las condiciones en las que se desarrollaría el trabajo. Fundamentalmente, porque éstas no aparecen explicitadas en muchos casos, y porque las vulneraciones del régimen jurídico de la colocación se producen especialmente en el contenido que aquéllas reflejan. Sin embargo, la reseñada cláusula sitúa al SAC ante la obligación de inspeccionar que las condiciones ofertadas sean ciertas, veracidad que en realidad sólo puede comprobarse una vez iniciada la prestación laboral.

Como decimos, la firma de este convenio de colaboración en julio de 1997 determinó la autorización del INEM a la Consejería de Trabajo de la Junta de Andalucía para que a través del SAC desarrollara labores de intermediación. La cuestión es que desde entonces, y hasta la promulgación por el Parlamento de Andalucía de la citada Ley 4/2002, se ha producido un paréntesis durante el cual, y a pesar de la diversa documentación elaborada por la Consejería, el SAC no ha desarrollado función alguna. La prueba de ello la constituyen los acuerdos posteriores al de 1997 a través de los que se articula la concertación social en Andalucía. Así, En el IV Pacto, de 24 de mayo de 1999, se alude en la introducción a que algunas medidas del Pacto anterior requieren un horizonte temporal superior al mismo, “lo que aconseja la continuidad de cuestiones como: el servicio de información y colocación en el mercado de trabajo”. Y en la última y vigente edición de estos acuerdos, el V Acuerdo, firmado el 23 de mayo de 2001, se recoge, en el apartado sexto del primer capítulo, la creación de un organismo autónomo como forma más adecuada para ejecutar las políticas de empleo previstas en el propio acuerdo y las que en el futuro le sean transferidas.

La decisión de no poner en funcionamiento el SAC, y de crear ahora el SAE, parece obedecer a la marcha, o mejor al estancamiento, que el proceso de transferencias de la Administración Central a la Junta de Andalucía en esta materia ha experimentado, finalmente cerrado el pasado abril. Esta opción, legítima, de supeditar el arranque del SAC al efectivo traspaso de competencias merece, sin embargo, algunas consideraciones.

³⁷ Literalmente refleja que “Cuando el SAC publique anuncios referidos a ofertas de puestos de trabajo, deberá asegurarse de que las condiciones que se incluyan se correspondan fielmente con la realidad”.

³⁸ Algún autor se manifiesta en este sentido, como por ejemplo, SÁNCHEZ PEGO, F.J.: “Las agencias de colocación en el ámbito de la reforma laboral”, Documentación Laboral, nº 43, pág. 116.

³⁹ En este sentido la OIT estimó adecuada la actividad de las agencias privadas no lucrativas ya que éstas sí se aseguran que los empleos ofrecidos no presentan inconvenientes, observación en la que subyace la idea de que las agencias lucrativas no se preocupaban de las características y de la veracidad de los empleos ofertados, reclamándose de esta forma un cierto control respecto de las ofertas empresariales: Observaciones de la Secretaría General de la Conferencia de la OIT, Revista Internacional del Trabajo, nº 5, pág. 648.

Como hemos comentado, la reforma del marco jurídico de la colocación propicia la territorialización de esta faceta del empleo. Esta posibilidad es aprovechada por las CCAA, entre ellas la Andaluza, quienes apoyándose en el RD 735/1995 deciden promover agencias de colocación, creando un panorama descentralizado y forzando, de alguna manera, la recepción de competencias en la materia. No obstante, y hasta tanto los traspasos se hacen efectivos, las CCAA pueden desarrollar funciones de colocación a través de dichas agencias. Es decir, y para el caso de Andalucía, no era necesario que ésta asumiera dichas competencias para poder desplegar acciones de intermediación en el mercado de trabajo andaluz. La firma del referido convenio de colaboración de julio de 1997 permitía actuar en este terreno a través del SAC. En este sentido, varias CCAA pusieron en marcha servicios de colocación con anterioridad a que se les traspasaran las competencias, caso de Cataluña, Asturias, Castilla y León, Madrid o Navarra, a las que hay que añadir el País Vasco, Comunidad ésta que tampoco ha recibido la gestión de empleo y que sin embargo desde 1996 cuenta con un servicio de colocación.

Por otra parte, la inactividad del SAC presenta consecuencias jurídicas. En efecto, durante el período en el que no se recibieron las competencias en materia de empleo la única posibilidad de actuar en el terreno de la intermediación en el mercado de trabajo es a través de una agencia de colocación autorizada, situación en la que se encontraba esta Administración Autonómica en julio de 1997. Sin embargo, la autorización inicial necesita renovarse al cabo de un año, de acuerdo con el artículo 14 del RD 735/1995 y tal como refleja la cláusula segunda del Convenio de Colaboración firmado entre el INEM y la Consejería de Trabajo e Industria. De no solicitarse la renovación, conforme prevé expresamente el artículo 17.1, a) del propio RD 735/1995, la autorización se extingue, y en caso de hacerlo y obtener la renovación, la autorización se mantiene por un año más, al termino del cual, y tras la pertinente solicitud, se convierte en indefinida, caso de volver a ser concedida, de acuerdo con el artículo 14.3 del reiterado Decreto. Desde la Consejería de Empleo se nos indica que tal renovación fue solicitada y concedida, dato que coincide con la información que ha venido publicando el INEM⁴⁰, desde donde se ha venido, y viene, incluyendo al SAC dentro de las agencias de colocación que operan en Andalucía.

Sin embargo, la existencia formal pero no real del SAC plantea incluso algunas dudas referidas a la propia concesión de las sucesivas autorizaciones. Adviértase en este sentido la dificultad que para la citada Consejería de la Junta Andalucía ha podido ser la obtención de una prórroga de la autorización inicial, teniendo en cuenta que para ello debe aportarse la documentación a la que se refiere el artículo 14 del RD 735/1996, entre la cual se alude a la memoria de actividades desarrolladas, datos a partir de los cuales el INEM resuelve la concesión de la prórroga, tal como prevé el artículo 14.2 del citado Decreto. En la medida que el SAC no ha entrado en funcionamiento, no parece que la Consejería de Trabajo estuviera en condiciones de poder aportar la documentación adecuada para obtener la concesión.

Por ello, parece que cuando el Parlamento de Andalucía aprobó la Ley 4/2002 estaba pensando en una situación en la que la Junta de Andalucía recibiese en un futuro cercano las transferencias de las denominadas políticas activas de empleo, tal cual ha sucedido.

⁴⁰ www.inem.es

4. LA LEY 4/2002, DE CREACIÓN DEL SERVICIO ANDALUZ DE EMPLEO

Al margen de consideraciones por las que el SAC no haya venido desarrollando sus funciones, la entrada en vigor de esta Ley puede significar un punto de inflexión en el desarrollo de una política de empleo andaluza, tanto desde una perspectiva orgánica –estructura específica-, como material –vertientes a realizar-.

El primer aspecto que estimo debe ser resaltado es la denominación escogida para el órgano creado, sobre todo teniendo en cuenta que ello supone un cambio terminológico respecto de sus precedentes. En este sentido, se pasa de un servicio de colocación a un servicio de empleo, variación que debe ser interpretada desde la aludida perspectiva integral que caracteriza las actuaciones en este terreno. En efecto, la expresión colocación parece situarnos sólo en una de las actuaciones posibles en materia de empleo, la intermediación entre ofertas y demandas de trabajo.

No obstante, adviértase que el contexto normativo determinaba prácticamente que la colocación fuese la actividad que apareciese como referencia externa, en tanto el SAC se configuró como agencia de colocación. En cualquier caso, la creación del SAE, y en concreto su configuración como servicio de empleo, responde a una situación en la que parecía inminente el traspaso de competencias, como así ha ocurrido, momento en el que la administración autonómica deja de estar condicionada por el citado contexto normativo.

Esta proximidad a la transferencia de las políticas activas de empleo se detecta, como decimos, en la propia Ley, en la que su artículo 1 ya advierte que al SAE le corresponderán las funciones que la Ley le atribuye así como cualquier otra que les sea transferida a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de empleo. Asimismo, esta declaración revela el carácter integral que se le quiere dar a la gestión del empleo, aspecto éste que de forma aún más clara se refleja en el siguiente artículo, donde figura entre los principios de organización y funcionamiento del SAE la “integración, complementariedad y coordinación en la gestión de la política de empleo”. Consecuencia de ello el artículo 3 recoge como funciones del SAE el fomento del empleo, la formación para el empleo, la orientación e información, la prospección, y registro de demanda e intermediación en el mercado de trabajo.

Como se aprecia, el SAE asume competencias en todo lo que puede considerarse circuito del empleo: la exploración del mercado de trabajo, cuyo conocimiento detecta las profesiones que en éste se van demandando y, a partir de ahí, informar y orientar a los desempleados, a través de la formación y de la búsqueda de empleo. También, desde otra perspectiva, fomentando la creación de puestos de trabajos por cuenta ajena o propia.

Atendiendo al papel que la Ley 4/2002 concede al SAE respecto de la función de intermediación, se observa, de nuevo, cómo este Órgano se diseña pensando en una situación futura en la que haya asumido las competencias que todavía ejerce el INEM en materia de empleo en Andalucía. Así, la intermediación a desarrollar por el SAE supone el registro de los demandantes de empleo, así como la gestión de la Red EURES, de donde parece desprenderse que la obligación de inscripción como demandantes de empleo deben realizarla a través de aquél, colocándose el SAE en una posición equivalente a la que tienen los servicios de empleo de aquellas CCAA que han recibido las competencias en esta materia. Además de la estricta labor de conexión de ofertas y demandas de empleo, según el artículo 3.2ª, h) de la citada Ley, el SAE es quien autoriza la actividad de las agencias de colocación que actúen en Andalucía, así como cualquier otra competencia sobre las mismas. Ya no se trata, como se decía en el Convenio de Colaboración de julio de 1997, de emitir un infor-

me con carácter previo a la autorización que, en su caso, concediera el INEM. Ahora, las funciones del SAE se corresponden con las que ejercen las CCAA que han recibido las competencias de ejecución en esta materia. Finalmente, el SAE se encarga también de recibir la comunicación de los contratos de trabajo celebrados en Andalucía, papel que merece idénticos comentarios a los recién efectuados con las otras funciones que la Ley 4/2002 prevé para este Órgano.

No es éste un diseño extraño si miramos la configuración que otras CCAA han realizado de sus servicios de empleo. Es el caso, entre otros, de Aragón, Comunidad que como expusimos ha recibido las competencias en políticas de empleo en el año 2002, y que, sin embargo, creó a través de la Ley 9/1999, de 9 abril⁴¹, el Instituto Aragonés de Empleo (INAEM) conforme a unos parámetros similares. Así, al margen de definirlo como órgano gestor de la política de empleo que anteriormente desempeñaba el INEM en esta Comunidad⁴², el artículo 2 del citado texto legal describe como funciones del INAEM en materia de intermediación las relativas a la obligación de los empresarios de registrar o, en su caso, comunicar los contratos laborales, la comunicación a la oficina de empleo de la terminación de los contratos de trabajo, la autorización y seguimiento de las agencias de colocación cuyo ámbito de actuación no supere el del territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón, y las funciones relativas a las actividades de la Red EURES en el territorio de esta Comunidad Autónoma. No obstante, también existen ejemplos en otro sentido, caso del Servicio Navarro de Empleo, creado por el Decreto Foral 148/1998⁴³. En éste, quizá debido a que esta Comunidad aún no había recibido las transferencias en la materia, en la descripción de las funciones a desarrollar por la sección de intermediación no se describen funciones propias de un órgano con competencias transferidas⁴⁴.

Un segundo elemento a considerar del SAE es el relativo a su aspecto organizativo. Derivado de su configuración como organismo autónomo adscrito a la Consejería de la Junta de Andalucía competente en materia de empleo⁴⁵, tanto el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía como la Consejería respectiva poseen competencias sobre el funcionamiento del mismo, descritas en los artículos 4 y 5 de la Ley 4/2002⁴⁶. Asimismo, esta dependencia se

⁴¹ BOE de 6 mayo 1999 y BO de Aragón de 17 abril 1999.

⁴² Según la Exposición de Motivos de esta Ley, la Comunidad Autónoma de Aragón en virtud de la competencia de ejecución de la legislación general del Estado en materia laboral ha asumido determinadas competencias que, en materia de empleo y formación profesional ocupacional, venía desempeñando el Instituto Nacional de Empleo.

⁴³ BO de Navarra de 29 de mayo.

⁴⁴ En concreto, el artículo 14 del citado Decreto describe las siguientes: diseño y mantenimiento y explotación del sistema informático aplicable al proceso de intermediación, facilitar el soporte técnico a los centros colaboradores y unidades periféricas del Servicio, y supervisar su funcionamiento, definir y normalizar los currículum vitae de los demandantes de empleo y las ofertas de trabajo, desarrollar la gestión administrativa del Servicio y la documentación inherente al sistema, formar en la utilización del sistema a las personas responsables en los centros colaboradores, elaborar estadísticas para el seguimiento de las ofertas de empleo y de las ocupaciones en conexión con el Observatorio de Empleo y promocionar el Servicio de Colocación divulgando su existencia y funcionamiento.

⁴⁵ Parece adecuada esta descripción en tanto, como hemos comprobado, la denominación de las Consejerías ha variado en los últimos años.

⁴⁶ "Artículo 4. Competencias del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía. Corresponde al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía: a) Aprobar los planes de empleo. b) Establecer las directrices generales en materia de políticas de empleo. c) Establecer anualmente el Proyecto de Presupuesto del Servicio Andaluz de Empleo integrado en el Proyecto de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía. d) Aprobar los

observa en la composición de algunos de los órganos en los que se estructura el Servicio⁴⁷, caso de la Presidencia⁴⁸, el Consejo de Administración⁴⁹, o el Consejo Asesor⁵⁰.

Junto a ello, la estructura se caracteriza por la participación de los agentes sociales, así como de la Federación Andaluza de Municipios y de empresas de economía social. Las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en Andalucía están presentes tanto en el Consejo de Administración como en el Consejo Asesor, órganos en los que designan cuatro miembros respectivamente. Este dato, que responde a otro de los principios de organización y funcionamiento del SAE descritos en el artículo 2 de la Ley, puede relacionarse con la importancia que en la Exposición de Motivos de la Ley se otorga a la concertación social en Andalucía. Asimismo, obedece al esquema tradicional que tanto en un plano internacional como nacional se ha realizado de los servicios públicos de empleo⁵¹. En cuanto a la Administración Local, que participa a través de la citada Federación, está presente igualmente en el Consejo de Administración, en donde elige un vocal, y en el Consejo Asesor, donde escoge cuatro. Es éste un aspecto revelador de la importancia que el factor territorial adquiere en materia de empleo, elemento que exige adoptar, a la vez que una política autonómica, una óptica local⁵².

Estatutos del Servicio Andaluz de Empleo. e) Nombrar, a propuesta del Consejero competente en materia de empleo, al Director-Gerente del Servicio Andaluz de Empleo y a los titulares de las Direcciones Generales que, en su caso, se establezcan. f) Cualesquiera otras que le atribuya la legislación vigente. Artículo 5. Atribuciones de la Consejería competente en materia de empleo. Corresponde a la Consejería competente en materia de empleo: a) La fijación de las directrices generales y criterios de actuación del Servicio Andaluz de Empleo. b) La propuesta al Consejo de Gobierno de las disposiciones de carácter general que afecten a su materia. c) La aprobación de las Ordenes en materia de empleo. d) La aprobación del Anteproyecto del Presupuesto del Servicio Andaluz de Empleo. e) La aprobación de la propuesta anual de necesidades de recursos humanos del Servicio Andaluz de Empleo para su elevación al Consejo de Gobierno. f) La planificación, supervisión y control de la actuación del Servicio Andaluz de Empleo. g) Cuantas otras le vengan atribuidas por el ordenamiento vigente”.

⁴⁷ Según el artículo 6 de la citada Ley, son los siguientes: 1. De Gobierno y Gestión: a) La Presidencia. b) El Consejo de Administración. c) La Dirección Gerencia. d) Las Direcciones Generales que, en su caso, se establezcan. 2. Territoriales: a) Las Direcciones provinciales. b) Las Comisiones Provinciales. c) Las oficinas del Servicio Andaluz de Empleo. 3. De Participación: El Consejo Asesor.

⁴⁸ La misma corresponde, conforme al artículo 7, al titular de la Consejería competente en materia de empleo, cuyas funciones en este sentido describe el propio precepto: “a) Ostentar la representación legal del Organismo. b) Convocar y presidir las reuniones del Consejo de Administración. c) Suscribir los contratos, convenios y resoluciones referidos a asuntos propios del Servicio Andaluz de Empleo”.

⁴⁹ En este órgano, según el artículo 8, además de la presidencia, el cincuenta por ciento de los dieciocho vocales que lo componen representan a la Administración de la Junta de Andalucía.

⁵⁰ Conforme al artículo 13, la Presidencia de este Consejo le corresponde al titular de la Consejería competente en materia de empleo, que será quien designe al Vicepresidente. Además, de los veinticuatro Vocales, seis son designados por la Junta de Andalucía.

⁵¹ Así, el Convenio nº 2 de la OIT, adoptado en 1919 y ratificado por España en 1922 (Gaceta de 15 de julio), señala en su artículo 2.1 que en los órganos consultivos de las agencias públicas de colocación deben figurar representantes de los trabajadores y empleadores. En cuanto a nuestro país, la Orden de 29 de septiembre de 1920, disposición que a juicio de la OIT es la que crea en España un servicio de colocación –obviando, de esta forma, textos anteriores como el Decreto de 25 de mayo de 1917-, alude también a la intervención de los agentes sociales.

⁵² Esta perspectiva es aún más importante si se tiene en cuenta las limitaciones a las que está sometidas las administraciones locales, derivadas del ámbito que les es propio según la Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local, y de los poderes de intervención de las otras administraciones territoriales. No obstante, la intervención de aquellas administraciones en materia de empleo encuentra apoyos normativos, amén de ser una realidad. Sobre el particular puede verse a MARTÍN PEREZ, P.A. –“El municipio como agente dinamizador del desarrollo económico y social”, Revista de estudios de la Administración Local y Autonómica”, nº 274-275, 1997, págs. 503 y ss-, y, recientemente, BARBA RAMOS, F.: “Las Corporaciones Locales y su intervención en las relaciones laborales”, en “Intervención en las relaciones laborales”, Galán García (coord.), Tecnos y CARL, 2000, págs. 156 y ss.

Relacionado con la estructura territorial del SAE, la Ley 4/2000 omite referencia alguna a las oficinas de trabajo, salvo su mera mención como parte de la esquema del propio Servicio. Así, y a diferencia con el resto de órganos tanto de gobierno y gestión como territoriales, el articulado de la Ley no añade nada respecto de las mismas a lo previsto en su artículo 6. Ni siquiera, como ocurre con algunos de los órganos previstos en este precepto, hay una remisión a un desarrollo posterior de la Ley. No obstante, a través de algunas referencias puede llegar a vislumbrarse cómo van a estar articuladas estas oficinas.

No es éste un tema menor de la vertiente organizativa del Servicio, en tanto afecta de manera importante a la organización y al modelo de servicio que vaya a ser el SAE. En este sentido, mientras que el resto de órganos que componen su estructura lo son de carácter interno, las oficinas de trabajo parecen ser las llamadas a presentarse ante el mercado de trabajo como la imagen externa del mismo. Según la exposición de motivos de la Ley el SAE se constituye como un órgano dinámico y ágil, que, para su funcionamiento, incorpora el uso de las nuevas tecnologías, y que a su vez pretende incorporar al mercado de trabajo el uso de estas nuevas tecnologías y la naciente sociedad de la información y del conocimiento. Esta declaración enlaza con el esquema que estaba previsto para el SAC y que actualmente caracteriza a otros servicios de empleo autonómicos.

Respecto de lo primero, la documentación que la Consejería de Trabajo fue elaborando para la definición del modelo de servicio de colocación reflejaba que éste se iba a apoyar en los denominados centros asociados al SAC, entidades colaboradoras de diversa naturaleza⁵³ a través de las cuales el SAC iba a desarrollar las funciones que les eran propias. En concreto, en materia de intermediación y desde la perspectiva del demandante de empleo, los centros colaboradores realizaban labores de información y captación de las demandas, que a través de una entrevista profesional y de un modelo normalizado de curriculum vitae dirigen al sistema informático del SAC, en donde, en su caso, se produce la casación con las ofertas empresariales que el sistema detecte. Esta forma de diseñar la intermediación, externalizada y automatizada, encuentra su precedente en el esquema implantado en Cataluña tras la puesta en marcha en esta Comunidad del Servicio Catalán de Colocación, modelo que posteriormente ha sido adoptado por el resto de CCAA⁵⁴.

Estas observaciones nos hacen pensar, por tanto, que el SAE quedará articulado igualmente a través de una red de centros colaboradores, esquema éste que, por otra parte, parece acomodarse a algunos de los principios enunciados en el artículo 2 de la Ley 4/2002, caso de la racionalización, simplificación, eficacia y eficiencia de la organización y funcionamiento del SAE. De ser así, y siguiendo el precedente catalán, las oficinas de trabajo a las que aludíamos serían las que actualmente el INEM posee en la Comunidad Autónoma de Andalucía, las cuales pasarían a desplegar dos tipos de funciones y para dos administraciones distintas: de intermediación, labor desarrollada por el SAE, y de prestaciones económicas por desempleo, materia que como vimos queda reservada a pesar de los traspasos al servicio público de empleo estatal.

⁵³ Universidades, centros de formación reglada, centros homologados de formación profesional ocupacional, agentes sociales, colegios profesionales, unidades y agentes de promoción de empleo...

⁵⁴ Me permito remitirme a mi trabajo "La intermediación en el mercado de trabajo", cit., págs. 294 y ss, en donde me detengo en analizar el esquema de funcionamiento del Servicio Catalán de ocupación.

5. CONCLUSIÓN

El panorama de la gestión del empleo en Andalucía parece haber entrado en una nueva fase con la aprobación de la Ley 4/2002, etapa definitiva tras la posterior transferencia de gestión a la Junta de Andalucía de la gestión del empleo y con la que termina un lento proceso de asunción por parte de esta Comunidad de la administración de esta materia.

Ya la citada Ley, tanto con declaraciones expresas como en el diseño de las funciones que se le encomiendan al SAE, nos sitúa en un escenario descentralizado, en el que las competencias estén transferidas, como así ha sucedido pocos meses después. Por lo demás, el diseño que la citada Ley realiza del SAE lo sitúa en el contexto de otros servicios de empleo autonómicos, quienes revisten similares características a las de aquél.